

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**PROGRAMA DE EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL I**

**(HO-L1103)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Florencia López-Boo (SCL/SPH); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN); Sergio Quirós (CID/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landazuri (LEG/SGO); y Claudia Pévere (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## PERFIL DE PROYECTO

### PANAMÁ

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Eficiencia y Equidad del Gasto en Protección Social I
<b>Número del Proyecto:</b>	PN-L1103
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Florencia López-Boo (SCL/SPH); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN); Sergio Quirós (CID/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landazuri (LEG/SGO); y Claudia Pévere (SCL/SPH).
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (CO): Hasta US\$200 millones Total Hasta US\$200 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: B.01, B.02, B.07. y B.013 Categoría: No se requiere clasificación

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Panamá mantiene un nivel de crecimiento saludable. Su PIB creció entre 2007 y 2013 a un promedio de 7,8% en tanto que el promedio de la región fue de 3,1%. En 2014, el crecimiento del PIB (6,3%) fue el más alto entre los países de América Latina y el Caribe. Las altas tasas de crecimiento de la última década sitúan al país en la franja media alta de ingresos per cápita. Así mismo, el PIB per cápita entre 2007 y 2013 creció anualmente a un promedio de 6,2% (real), hasta alcanzar en 2013 US\$11.037<sup>1</sup>. El marco macroeconómico es propicio para llevar a cabo el programa propuesto de reformas.
- 2.2 **Pobreza y desigualdad.** El crecimiento económico coincidió con una reducción de la pobreza y de la desigualdad. Entre 2006 y 2014, las incidencias de pobreza extrema y general a nivel nacional bajaron respectivamente de 17,6% a 11%, y de 38,3% a 25,8%. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso bajó de 0,56 a 0,51 entre 2002 y 2012. Sin embargo, persisten amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, las áreas rurales y las comarcas indígenas. En las comarcas indígenas, las incidencias de pobreza extrema y general en 2012 fueron respectivamente 56% y 80%, contra 11,5% y 32,1% en áreas rurales no indígenas, y 4,9% y 20% en áreas urbanas.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, 2013

- 2.3 La exposición a la privación es más aguda entre los niños y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, lo que genera un ciclo nocivo de reproducción intergeneracional de pobreza y desigualdad. Más específicamente, entre los menores de 14 años, las incidencias de pobreza extrema y general en 2012 fueron respectivamente 19,9% y 44,6%, contra, por ejemplo, 9% y 23,5% para el grupo entre 30 y 59 años de edad. Superar estas brechas es uno de los desafíos más importantes de las políticas públicas.
- 2.4 **Política de protección social para los pobres y vulnerables.** El ente rector del sistema de protección social de Panamá es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2005. El MIDES es responsable de la definición, coordinación y seguimiento de las políticas sociales, así como de la gestión de los principales proyectos sociales. Para cumplir con su función de coordinación institucional, el MIDES es responsable de la rectoría del Gabinete Social.
- 2.5 El MIDES implementa tres programas de transferencias monetarias: (i) la Red de Oportunidades (RdO), para los pobres extremos; (ii) 120 a los 65, para los adultos mayores; y (iii) el Ángel Guardián (AG), para los pobres extremos con grave discapacidad. Hay un cuarto programa de transferencia monetaria, la Beca Universal (BU), implementada por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), que es adscrito al Ministerio de Educación. El gasto en estas transferencias ha aumentado en los últimos años, de 0,31% del PIB en 2009 a 0,67% en 2012. Además, el país dedica importantes recursos a subsidios generalizados (en el orden de US\$500 millones por año en el sector energético y US\$100 millones para el gas licuado).
- 2.6 **El trabajo del Banco en el sector social en Panamá.** En Panamá, el Banco ha apoyado al MIDES y a la RdO desde 2008 por medio del Programa de Protección Social - Fase I (PN-L1007). Esta operación logró: (i) fortalecer la rectoría del sector de protección social por parte del MIDES; (ii) fortalecer las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa de la RdO; y (iii) aumentar la cobertura de los servicios de salud en áreas beneficiarias de la RdO. La presente operación contribuye a la consolidación del rol rector y ejecutor de la política de protección social del MIDES y da continuidad al acompañamiento brindado por el Banco en el sector. Constituye la primera fase de una serie programática (PBP) de tres operaciones. La elección de una serie programática se justifica por la necesidad de llevar a cabo reformas de mediano plazo, en un contexto de capacidad de implementación creciente (estimulada por las operaciones de la misma serie y paralelas operaciones de inversión), explotando en cada fase el conocimiento precedentemente adquirido. La serie apoyará medidas de políticas orientadas a abordar las brechas descritas a continuación.
- 2.7 **Focalización de las transferencias.** Los programas RdO y AG identifican a los pobres en manera coherente. Por otro lado, 120 a los 65 utiliza otra (menos restrictiva) definición de pobreza y vulnerabilidad y la BU no está focalizada en los pobres. Esto genera inconsistencias, filtraciones y superposiciones entre programas. Por ejemplo, muchos de los beneficiarios de la RdO reciben también la BU, y los dos programas tienen el objetivo similar de promover la asistencia y el rendimiento escolar. En un contexto de recursos limitados, la falta de focalización implica también un problema de sub-cobertura (o sea que no todos los pobres extremos se pueden beneficiar de los programas). Además, el MIDES no ha definido reglas de revisión periódica (conocidas como recertificación) del padrón de los beneficiarios. En un contexto de crecimiento económico, esto contribuye

ulteriormente a aumentar la filtración hacia los no-pobres. Así, por ejemplo, a pesar del hecho que la RdO es el programa con la mejor focalización, sus beneficios llegan solo al 44% de los pobres extremos (evidenciando un problema de sub-cobertura). Por otro lado, el 53% de los que se benefician de 120 a los 65 no son pobres (evidenciando un importante problema de filtración). Similarmente, se estima que solo el 12% del subsidio eléctrico y el 20% del subsidio al gas licuado llegan a los pobres. El país necesita mejorar y armonizar la focalización de las transferencias y de los subsidios para aumentar su impacto en términos de reducción de la pobreza.

- 2.8 **Estructura institucional.** Panamá no cuenta con un registro único de beneficiarios (RUB) que permita racionalizar la asignación de los diferentes programas, monitorear eventuales superposiciones y realizar auditorías basadas en cruces con otras bases de datos administrativos (por ej. con la caja de seguro social). Otro problema de tipo institucional es que se duplican en los diferentes programas las estructuras de selección, registro, pago (con la excepción del pago de 120 a los 65 y el AG en áreas remotas, los cuales son ejecutados por la RdO), seguimiento familiar (por medio de promotores que son específicos de cada programa, en vez de ser promotores del MIDES) y monitoreo. La reorganización del MIDES y la institución de un RUB son pasos necesarios para aumentar la eficiencia del sistema de protección social para los pobres.
- 2.9 **Implementación de las condicionalidades ligadas al desarrollo de capital humano.** En la RdO, el cumplimiento de las corresponsabilidades es verificado por medio de visitas domiciliarias de los promotores, que revisan una tarjeta que reporta las firmas de médicos y maestros. Dado que los promotores siguen a un número muy elevado de familias beneficiarias (hasta más de 900 en los casos más extremos), no les es posible llevar a cabo visitas a intervalos regulares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades en cada ciclo de pago. Consecuentemente, en la práctica nunca se ha negado el pago de la transferencia por razón de falta de cumplimiento. Una situación similar se presenta en el programa 120 a los 65. Además, se necesitan nuevos acuerdos inter-institucionales entre el MIDES y los Ministerios de Salud y Educación para asegurar la disponibilidad de servicios de calidad para los beneficiarios de las transferencias. Asegurar esta disponibilidad y la verificación de las corresponsabilidades es fundamental para maximizar el impacto de las transferencias en términos de acumulación de capital humano.
- 2.10 **Desarrollo infantil temprano.** Según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado aplicada en 2013, el 19% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición crónica, cifra que asciende al 68% en las comarcas indígenas. Un escaso 36% tiene acceso a la oferta de educación infantil temprana. Superar estas brechas es uno de los desafíos más importantes. En particular, los Centros de Orientación Infantil (COIF) necesitan fijar estándares de calidad y pensar en procesos de regulación y acreditación de la oferta existente.
- 2.11 **Estrategias del Banco con el país y con el sector.** En el marco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9), esta operación es consistente con el programa de préstamos para reducir la pobreza, promover la equidad, mejorar los indicadores de los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para equidad y productividad. Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen a la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4)

y son consistentes con el Marco de Protección Social y Pobreza (GN-2784), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y proponer soluciones para enfrentar los principales retos de cobertura y calidad de los servicios para los pobres.

- 2.12 La Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2015-2019 (con la cual esta operación se alinea) está actualmente en preparación. En este momento, la operación propuesta se justifica por sus propios méritos y, más específicamente, por su alineación con las prioridades del Gobierno de Panamá descritas en el párrafo siguiente.
- 2.13 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6). Además, la operación está alineada con la estrategia de cambio y los resultados esperados capturados en el Plan Estratégico (PE) 2014-2019 del MIDES, los cuales están basados en tres pilares de trabajo prioritarios: (i) políticas sociales concertadas; (ii) equidad, igualdad e inclusión; y (iii) fomento de capital social (PE, secciones II y III). Esta operación es complementaria al Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105), en preparación. Específicamente, creará el marco institucional para que las inversiones puedan arrancar rápidamente y lograr mayores impactos. Asimismo, complementa y potencia las reformas promovidas por operaciones en preparación por otras instituciones multilaterales.

### III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo de la serie programática es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. En la primera operación, se apoyará la reorganización de la estructura del MIDES, la institución del marco legal del RUB, la revisión de las reglas de operación de los programas del MIDES, la introducción de estándares de calidad y mecanismos de pago por resultados en los COIF. En la segunda y tercera operación, se apoyará la implementación de los nuevos criterios de focalización, la revisión de los padrones de beneficiarios (recertificación), la puesta en marcha del RUB, la reducción del gasto en subsidios generalizados, la verificación de las corresponsabilidades, la modificación de la estructura de las transferencias de la RdO y la implementación del modelo integrado de atención a la primera infancia. La primera operación se organiza en tres componentes.
- 3.2 **Componente 1. Marco macroeconómico.** Su objetivo es mantener un marco económico estable.
- 3.3 **Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social.** El Componente 2 apoyará: (i) la definición de una medida de pobreza (extrema y moderada) que será adoptada por todos los programas de protección social, y la elaboración de reglas de recertificación coherentes con esta definición; (ii) la definición del marco legal de un RUB que sea interconectado con otras bases de datos administrativos del gobierno (para identificar casos que no califican a recibir los beneficios, reduciendo así la filtración) e integrado con una plataforma única de pago; (iii) la revisión de la estructura institucional del MIDES, con la creación de una dirección de programas que supervise las

subdirecciones de RUB, pagos, RdO, 120 a los 65 y Angel Guardián; esta revisión envolverá también las oficinas regionales del MIDES, con la institución de promotores MIDES que consoliden las fases de selección y seguimiento de los beneficiarios.

- 3.4 **Componente 3. Acumulación de capital humano.** El Componente 3 apoyará: (i) la revisión de las reglas de operación de los programas de transferencias del MIDES para asegurar la implementación del proceso de verificación de las corresponsabilidades; (ii) la definición de acuerdos con los Ministerios de Salud y Educación para el fortalecimiento de la oferta de servicios; (iii) la definición de estándares de calidad de la atención integral para niños atendidos en los COIF; (iv) la definición del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita de los proveedores públicos y privados que administran los COIF, incluyendo procesos de habilitación, regulación y acreditación de los centros; y (v) el diseño de la libreta de DIT y la elaboración de su reglamento operativo. La [Matriz de Políticas Indicativa](#) del programa presenta las acciones de política que preliminarmente se han identificado con el Gobierno de Panamá.

#### IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y la Política OP-703) del Banco, esta operación de reformas de políticas no tendrá impacto directo ni en el medio ambiente ni en los recursos naturales, por lo que no será necesario implementar salvaguardias ambientales durante su preparación y ejecución. Por otro lado, se espera un impacto social positivo puesto que las reformas de política identificadas y establecidas como condiciones al desembolso aumentarán el acceso de los pobres a los programas de protección social.

#### V. OTROS TEMAS

- 5.1 El organismo ejecutor del programa será el MEF, a través de la Dirección de Crédito Público quién coordinará con el MIDES la implementación de las reformas previstas, impulsará las acciones para el logro de los objetivos y entregará los informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de política del programa.
- 5.2 Se han identificado riesgos medios de falta de coordinación interinstitucional e insostenibilidad de las reformas. Para mitigar estos riesgos, se ha venido trabajando conjuntamente con todas las instituciones gubernamentales implicadas, construyendo el consenso necesario para la aprobación y la implementación de las reformas. El momento político es favorable para la implementación de los cambios propuestos.

#### VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 El cronograma y la Ruta Crítica de preparación de la operación están detallados en el Anexo V del documento. Se espera que OPC apruebe el Borrador de Propuesta de Préstamo el 22 de mayo y que el Directorio apruebe la operación el 24 de junio de 2015. Se estima que se requerirá recursos de fondos administrativos para la realización de misiones (US\$20.250) y contratación de consultores (US\$93.000).

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-POVERTY ALLEVIATION
Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Stampini, Marco (MSTAMPINI@iadb.org)
Project Title	Efficiency Spending on Social Protection I
Project Number	PN-L1103
Safeguard Screening Assessor(s)	Pinzón Enciso, Leonardo Enrique (LEONARDOP@iadb.org)
Assessment Date	2015-02-09

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Is this project specifically designed to address indigenous peoples issues?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
	Does this project offer opportunities for indigenous peoples through its project components?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-761
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the	(B.07)

	loan agreement and project operating or credit regulations.	
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Pinzón Enciso, Leonardo Enrique (LEONARDOP@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-02-09

<b>COMMENTS</b>
No Comments

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

### **A. Medio Ambiente**

#### **1. Impacto ambiental potencial del programa**

No se ha identificado un impacto ambiental negativo. El programa no financiará inversiones físicas por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente o en las comunidades rurales indígenas o no indígenas, así como en las comarcas indígenas.

#### **2. Análisis del marco legal y plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental del programa**

De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y la Política OP-703) del Banco, esta operación de reformas de políticas no tendrá impacto directo ni en el medio ambiente ni en los recursos naturales, por lo que no será necesario implementar salvaguardias ambientales durante su preparación y ejecución.

### **B. Aspectos sociales**

El MIDES implementa, entre otros, tres programas de transferencias monetarias: la Red de Oportunidades, el Programa “120 a los 65” y el Ángel Guardián. A estas transferencias se complementa la Beca Universal ejecutada por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). A pesar de la relativa disponibilidad de recursos, persisten amplias brechas de cobertura y al mismo tiempo alta filtración y superposición entre programas. A estos retos relacionados con los mecanismos de selección de beneficiarios, se unen importantes retos operativos que incluyen, por ejemplo, la falta de verificación de corresponsabilidades y un seguimiento efectivo a las familias beneficiarias de los diferentes programas. Esta nota se enfoca en identificar los grupos pobres y vulnerables que necesitan de protección social, y las áreas de reforma que puedan aumentar la eficiencia del sistema de protección social y de sus programas.

Por las características del programa, se anticipa que éste no producirá efectos sociales negativos. La operación pretende (1) avanzar en la consolidación del rol rector y ejecutor de la política de protección social del MIDES, (2) mejorar la equidad y eficiencia del gasto en protección social por medio de arreglos institucionales y revisión de los criterios de focalización de los programas, y (3) fomentar la acumulación de capital humano entre los pobres por medio de mejoras en la implementación de las condicionalidades de la RdO e intervenciones en materia de desarrollo infantil temprano.

Se espera un impacto de inclusión social positivo, puesto que las mejoras de gestión y políticas promovidas buscan mejorar la ejecución, calidad y equidad del gasto social, con énfasis en las áreas con mayor prevalencia de pobreza.

**1. Aspectos relevantes de la estructura del programa PN-L1103 en la atención a pueblos indígenas:**

Los componentes de la operación incluirán acciones para mejorar la focalización de los programas de protección social a través de la definición de una medida de pobreza, y apoyará la acumulación de capital humano en la población beneficiaria. A través del Componente 3 Acumulación de capital humano, apoyará (i) la implementación del proceso de verificación de las corresponsabilidades de los beneficiarios de las transferencias del MIDES; (ii) la definición de acuerdos con los Ministerios de Salud y Educación para el fortalecimiento de la oferta de servicios; (iii) la definición de estándares de calidad de la atención integral para niños atendidos en los COIF; (iv) la definición del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento por cápita de los proveedores públicos y privados que administran los COIF; (v) el diseño de la libreta de DIT y la elaboración de su reglamento operativo.

### ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
<b>Trabajos finalizados</b>				
Necesidad de crear la RdO	“La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza en Panamá” (Paes de Barros, Carvalho, Franco; 2003)	<p>Este estudio, publicado en 2003, analiza los determinantes de la pobreza y la desigualdad en Panamá, y sobre esta base, adelanta la necesidad de contar con programas compensatorios orientados a transferir ingresos hacia los más pobres, como la Red de Oportunidades.</p> <p>Entre otros, los autores encuentran que: (i) pese a sus altos niveles de ingresos, en comparación con los demás países de la región, Panamá tiene niveles elevados de desigualdad (que aumentaron en la década de los 90); (ii) la desigualdad se sitúa como el principal factor explicativo de la pobreza panameña; (ii) el menor ingreso per cápita en los segmentos vulnerables proviene de la baja calidad de los puestos de trabajo.</p> <p>Lo anterior lleva a que el estudio concluya que: (i) para que el crecimiento económico esté sesgado hacia los más pobres, se debe contar con una política social que reduzca la pobreza y garantice oportunidades para este grupo vulnerable; (ii) aunque la disponibilidad de puestos de trabajo es importante, se debe trabajar en mejorar la calidad de los mismos, y ; (v) para aliviar la pobreza extrema, el país necesita desarrollar programas compensatorios orientados a transferir ingresos a los pobres extremo, garantizándole a estas familias un poder adquisitivo mínimo.</p>	2003	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394390">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394390</a>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
Resultados encontrados en la RdO	“Pobreza y protección social en Panamá” (Arim, Amarante, Rubio y Vigorito; 2009).	Esta nota contribuye a un debate relativamente reciente en Panamá, en torno a lo que debería ser un sistema de protección social (SPS) y los retos que el país enfrenta para conformarlo. Entre otros, el análisis encuentra que la Red de Oportunidades es uno de los programas de transferencias condicionadas mejor focalizados de la región, con vastas incidencias sobre la pobreza (la mitad de la caída en la incidencia de la pobreza de 2003 a 2008 se puede asociar a la Red de Oportunidades). Teniendo esto en cuenta, propone la consolidación, expansión y profundización de las intervenciones agrupadas en la Red de Oportunidades.	2009	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394274">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394274</a>
	Nota para discusión con autoridades y actores del sector de “Protección Social y primera infancia en Panamá” (Rubio, Gutiérrez, Lievano, Pinzón; 2011).	Esta nota empieza realizando un diagnóstico de la situación de pobreza y vulnerabilidad en Panamá. <i>Encuentra, entre otros: (i) condiciones particularmente desfavorables para la población indígena y los niños más pequeños; (ii) una oferta de servicios infantiles inadecuados, insuficientes e inequitativos; (iii) un sistema de protección social que cuenta con una diversidad de programas de transferencias monetarias. Habla de la efectiva focalización y de los impactos de la Red de Oportunidades (RdO) sobre pobreza (Arim, et. al. (2009), mientras que para la Beca Universal y 100 a los 70, encuentra que su cobertura de corte universalista implica una transferencia de recursos importantes a sectores de la sociedad que se encuentran, en términos relativos, en situaciones privilegiadas.</i> El estudio continúa con recomendaciones concernientes al sistema de protección social Panameño en general, y a dos de sus principales pilares para proteger a los más vulnerables: el Plan de Atención integral a la Primera Infancia (PAIPI), y la RdO. Entre las recomendaciones, resaltan: <i>(i) dar prioridad a la cobertura de</i>	2011	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283</a>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
		<p><i>atención integral a la primera infancia, con foco en la población de 0 a 3 años de edad, y énfasis en modalidades pertinentes al contexto de la población infantil vulnerable del país; (ii) garantizar una financiación adecuada y sostenible para la atención integral a la Primera infancia; (iii) rediseñar las transferencias condicionadas asociadas a la RdO, e identificar programas complementarios que permitan avanzar en cobertura e impacto sobre el bienestar, y; (vi) realizar un esfuerzo de fortalecimiento institucional del MIDES.</i></p> <p>Por último, presenta la experiencia del BID en el sector de protección social y primera infancia, áreas de intervención estratégica para el periodo 2010-2014.</p>		
	<p>“Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate contra la pobreza en Panamá”(Mojica;2010)</p>	<p>Este documento presenta los cambios que el programa de transferencias condicionadas (PTC) Red de Oportunidades, ha ocasionado sobre la política social y la reducción de la pobreza en Panamá.</p> <p>Caracteriza a Panamá como un país con fuertes desigualdades sociales y con una pobreza concentrada en las áreas indígenas, las cuales están dotadas de una escasa infraestructura de salud y educación. Hasta la creación de la Red de Oportunidades, la combinación de crecimiento económico, protección social contributiva y políticas asistenciales de corte universalistas no habían sido suficientes para lograr la reducción sostenida de la pobreza e indigencia. <i>Con la introducción de este PTC se buscó focalizar las intervenciones en los más pobres y las áreas indígenas, lo que está contribuyendo a desarrollar las capacidades humanas de la población excluida y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.</i></p>	2010	<p><a href="http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/39813/P39813.xml&amp;xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&amp;base=/tpl/top-bottom.xslt">http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/39813/P39813.xml&amp;xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&amp;base=/tpl/top-bottom.xslt</a></p>
	<p>“Evaluación Operativa de la Red de Oportunidades” (Gomez Hermosillo; 2009)</p>	<p><i>Esta evaluación documenta los avances y las lecciones aprendidas en la operación de la Red de Oportunidades (RdO). Encuentra que el balance de fortalezas y debilidades es positivo, y sitúa a la Red como una realidad promisorio para el gobierno de Panamá. Dentro de sus principales fortalezas, resaltan el desempeño de la focalización, la capacidad operativa para la expansión de cobertura</i></p>	2009	<p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394323">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394323</a></p>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
		<p>en zonas aisladas y dispersas, la entrega periódica de transferencias, y el diseño adecuado del esquema de corresponsabilidades. Algunas de las principales debilidades encontradas, fueron la carencia de un sistema de información gerencial funcional, la aplicación de soluciones temporales y parciales que modificaron la operación prevista originalmente ante la falta del Sistema, la falta de un procedimiento objetivo de ajuste del monto de la transferencia, y la ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación de impacto y auditoría social.</p> <p><i>El estudio recomienda, entre otras, continuar y fortalecer la Red, mejorar la institucionalidad del programa y de sus principales procesos, robustecer su trabajo intersectorial, ampliar los mecanismos de transparencia de la RdO y formular una nueva etapa del Sistema de Protección Social, que tenga a la RdO como columna vertebral.</i></p>		
	<p>“Diseño de políticas y programas sociales: Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades” (Waters; 2009)</p>	<p><i>Este estudio realiza una investigación cualitativa en las comarcas Kuna, Ngöbe y Emberá, para evaluar la percepción de los beneficiarios de la Red de Oportunidades (RdO), Programa considerado como uno de los pilares fundamentales del sistema de protección social del gobierno panameño.</i></p> <p><i>Encuentra que, aunque existen barreras de acceso a los servicios de salud y educación, la transferencia ha mejorado la capacidad de las familias pobres para acceder a estos servicios. En general, encuentra que los beneficiarios dedican las transferencias para cubrir los gastos relacionados al cumplimiento de las corresponsabilidades (útiles escolares, uniformes, transporte, compra de medicamentos y alimentos etc.), en inversiones productivas (pequeños negocios, expansión de la producción agrícola), en mejoramiento en la vivienda, o en ahorros. Identifica a las largas distancias y a los problemas de traslado, como las dificultades principales para recibir la transferencia. Aunque las familias por lo general están de acuerdo con que la transferencia llegue a las madres, reportan insatisfacción con el hecho de que se efectúe a la familia extendida (por vivienda), en vez de efectuarse a las familias nucleares.</i></p>	2009	<p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394339">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394339</a></p>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
		<p><i>Entre otros, el estudio concluye que: (i) el programa RdO se debe continuar y expandir para cubrir a los corregimientos y familias no atendidas; (ii) se deben realizar mejoras operativas a la RdO (considerar realizar el pago a nivel de familia nuclear; identificar e implementar mecanismos para acercar los puntos de pago a las comunidades; optimizar la oferta y calidad de servicios de salud y educación en las comarcas; crear un sistema permanente de monitoreo y evaluación).</i></p>		
	<p>Estudio sobre “Temas interculturales y de género para la expansión del sistema de protección social.” (Bodnar, López; 2009)</p>	<p><i>Dado el Rol del Programa Red de Oportunidades (RdO) en la superación de la pobreza extrema en Panamá, y sus altos niveles de focalización en Comarcas indígenas, el estudio recoge los insumos necesarios para adecuar los procesos, procedimientos y materiales de la RdO, en una perspectiva de interculturalidad y el género.</i></p> <p><i>El estudio recomendó continuar apoyando a la superación de la pobreza extrema de los grupos étnicos mediante el programa RdO, adaptada a las particularidades de estos grupos. Algunas de las adaptaciones incluyen: capacitar a los funcionarios de la RdO y de salud y educación en la comprensión y atención de la diversidad cultural; fortalecer la comunicación y coordinación entre las autoridades nacionales, y las instancias regionales, locales y comarcales; dar participación a las autoridades comarcales en la toma de decisiones para la implementación de la RdO; revisar las corresponsabilidades y monitorear su cumplimiento, y; revisar el monto de la transferencia.</i></p>	2009	<p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394340">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394340</a></p>
	<p>“Social Assessment and Indigenous Peoples Plan (IPP212)” (Banco Mundial; 2008)</p>	<p>El documento analiza la consistencia del Programa Red de Oportunidades (RdO) con las percepciones y expectativas de las familias beneficiarias que viven en las comarcas de los principales grupos indígenas beneficiarios (Ngöbe-Buglé; Kuna; Emberá-Wounaan).</p> <p><i>Encuentra que las comunidades perciben que, aunque algunos aspectos de la RdO podrían mejorar, la RdO es necesaria e importante.</i> Entre otros, estos grupos perciben: (i) una insuficiencia del monto transferido para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) una necesidad de que las transferencias se realicen a nivel de familia nuclear y no de hogar; (iii) la geografía y la percepción de baja</p>	2008	<p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394357">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394357</a></p>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
		<p>calidad como principal dificultad para acceder a servicios médicos y educativos; (iv) que la transferencia se gasta en el cumplimiento de corresponsabilidades, comida, reparación de vivienda, agricultura y en la inversión en pequeños negocios y ahorros.</p> <p>De ahí, plantea acciones que mejorar la pertinencia cultural del Programa, en el marco del crédito 7479-PA del Banco Mundial.</p>		
Análisis sectoriales (salud y educación), que muestran la necesidad de continuar y expandir la RdO	Estudio sobre “Población indígena y retos de su educación” (Ñopo, Winder; 2010)	<p>El documento analiza la consistencia del Programa Red de Oportunidades (RdO) con las percepciones y expectativas de las familias beneficiarias que viven en las comarcas de los principales grupos indígenas beneficiarios (Ngöbe-Buglé; Kuna; Emberá-Wounaan).</p> <p><i>Encuentra que las comunidades perciben que, aunque algunos aspectos de la RdO podrían mejorar, la RdO es necesaria e importante.</i> Entre otros, estos grupos perciben: (i) una insuficiencia del monto transferido para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) una necesidad de que las transferencias se realicen a nivel de familia nuclear y no de hogar; (iii) la geografía y la percepción de baja calidad como principal dificultad para acceder a servicios médicos y educativos; (iv) que la transferencia se gasta en el cumplimiento de corresponsabilidades, comida, reparación de vivienda, agricultura y en la inversión en pequeños negocios y ahorros.</p> <p>De ahí, plantea acciones que mejorar la pertinencia cultural del Programa, en el marco del crédito 7479-PA del Banco Mundial.</p>	2010	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394363">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394363</a>
	Nota técnica de educación	<p>La nota encuentra que <i>por problemas de acceso, calidad y eficiencia interna, Panamá no está alcanzando los resultados educativos que debería tener, dado su nivel de gasto en este rubro. Las cifras son particularmente alarmantes para las zonas rurales y las comarcas indígenas.</i> Lo anterior lleva a que se identifiquen la mejora de la calidad de los aprendizajes, el aumento en acceso en niveles medio y post-medio, y la disminución de las brechas educativas como retos fundamentales. <i>Programas que incentiven la demanda en áreas rurales e indígenas (como la Red de Oportunidades), son fundamentales en la disminución de las brechas encontradas.</i> Por</p>		<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35392339">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35392339</a>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
		último, el programa presenta las múltiples acciones del Gobierno en esta área, y describe el papel del BID en el acompañamiento de este proceso de inversión focalizada en comarcas.		
Importancia de invertir en la primera infancia	Nota para discusión con autoridades y actores del sector de “Protección Social y primera infancia en Panamá” (Rubio, Gutiérrez, Lievano, Pinzón; 2011).	<p>Esta nota empieza realizando un diagnóstico de la situación de pobreza y vulnerabilidad en Panamá. <i>Encuentra, entre otros: (i) condiciones particularmente desfavorables para la población indígena y los niños más pequeños; (ii) una oferta de servicios infantiles inadecuados, insuficientes e inequitativos; (iii) un sistema de protección social que cuenta con una diversidad de programas de transferencias monetarias. Habla de la efectiva focalización y de los impactos de la Red de Oportunidades (RdO) sobre pobreza (Arim, et. al. (2009), mientras que para la Beca Universal y 100 a los 70, encuentra que su cobertura de corte universalista implica una transferencia de recursos importantes a sectores de la sociedad que se encuentran, en términos relativos, en situaciones privilegiadas.</i></p> <p>El estudio continúa con recomendaciones concernientes al sistema de protección social Panameño en general, y a dos de sus principales pilares para proteger a los más vulnerables: el Plan de Atención integral a la Primera Infancia (PAIPI), y la RdO. Entre las recomendaciones, resaltan: <i>(i) dar prioridad a la cobertura de atención integral a la primera infancia, con foco en la población de 0 a 3 años de edad, y énfasis en modalidades pertinentes al contexto de la población infantil vulnerable del país; (ii) garantizar una financiación adecuada y sostenible para la atención integral a la Primera infancia; (iii) rediseñar las transferencias condicionadas asociadas a la RdO, e identificar programas complementarios que permitan avanzar en cobertura e impacto sobre el bienestar, y; (vi) realizar un esfuerzo de fortalecimiento institucional del MIDES.</i></p> <p>Por último, presenta la experiencia del BID en el sector de protección social y primera infancia, áreas de intervención estratégica para el periodo 2010-2014.</p>	2011	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283</a>
Costo de invertir en la primera infancia	“Programa de inversiones en la primera infancia en Panamá”(vanRavens;	<i>El estudio encuentra que Panamá: (i) tiene niveles de capital humano muy bajos para su nivel de crecimiento económico; (ii) tiene altos niveles de desnutrición, que afectan el PIB hasta en un</i>	2011	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36335206">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36335206</a>

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
	2011)	2%; (iii) tiene una pobreza centrada en el grupo etareo de 0 a 5 años. Con esta base, plantea enfrentar este reto al mejorar los servicios de salud, ampliar la capacidad de los centros de orientación infantil y familiar para atender, con especial énfasis, a niños de 3 años, y utilizar la plataforma de la Red de Oportunidades para brindar educación parental. Los costos totales de inversión requeridos para lo anterior, ascienden a los B/72 millones para el periodo 2012-2015.		
<b>Trabajos por realizar</b>				
Insumos del Plan de Desarrollo de la Operación (POD)	Estudio de Costo-Beneficio y análisis económico	Este estudio tiene como objetivo valorar la viabilidad de la operación desde un punto de vista económico y financiero, teniendo en cuenta aspectos de tipo social y medioambiental.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Propuesta para el Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa	Este estudio tiene como objetivo establecer un plan de trabajo para realizar tareas relacionadas con el monitoreo y la evaluación del programa, a lo largo de la ejecución del mismo.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Costos del programa	Este documento tiene como objetivo hacer un cálculo detallado acerca de los costos de los diferentes componentes y subcomponentes del programa.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
Mayor equidad y eficiencia del gasto en protección social	Mecanismo de identificación de la población en pobreza.	Este estudio está orientado a la definición y puesta en marcha de un nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza (extrema y moderada) en Panamá.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Marco legal y operativo del Registro Único de Beneficiarios (RUB).	Este documento tiene como objetivo el diseño del marco legal y operativo del Registro Único de Beneficiarios (RUB) de los programas no-contributivos de protección social.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Ficha única de protección social	Este documento tiene como objetivo el diseño de la ficha única de protección social.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Marco resolutivo institucional para la racionalización y gerencia de los programas no contributivos de protección social	Este documento tiene como objetivo la definición del marco resolutivo para la racionalización y gerencia de los programas no contributivos de protección social.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	

Temas	Estudio	Descripción	Fecha	Referencias y enlaces archivos técnicos
	Reglas de Operación de los programas de protección social.	Este documento tiene como objetivo la actualización de las reglas de operación de los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián para que incluyan criterios de focalización y recertificación.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
Acumulación de capital humano	Rediseño la estructura de la transferencia monetaria	Este estudio tiene como objetivo establecer una estructura de transferencia monetaria variable por número de personas, tamaño del hogar, ciclo educativo, nivel de pobreza.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Sustento de la focalización de las inversiones de COIF	Este documento tiene como objetivo respaldar la estrategia en lo referente a la focalización de inversiones de COIF	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Estudio de parámetros arquitectónicos y funcionales para COIF	Este estudio tiene como objetivo establecer los estándares de construcción para los COIF.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Documento de estándares de calidad de los servicios de COIF	Este documento tiene como objetivo establecer los estándares de calidad para los servicios de COIF.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	
	Modelo del financiamiento cápita y del pago	Este documento tiene como objetivo establecer el modelo de financiamiento del pago per cápita y por resultados a proveedores.	Estimado para Febrero – Marzo 2015	

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).